

中国经济体制改革时期制度缺失的原因探析

黄新华

(厦门大学政治学与行政学系, 福建 厦门 361005)

[摘要] 中国经济体制改革时期制度缺失的主要原因可以归结为以下几个方面: 制度供给滞后; 制度需求不足; 制度变迁的路径依赖; 制度刚性和制度博弈的存在。制度缺失的存在表明, 中国经济体制改革尚未实现全面的制度转型。

[关键词] 中国经济体制改革; 制度缺失; 原因探析

[中图分类号] F121

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-6935(2003)01-0050-04

经济体制改革以来, 20多年的制度变迁进程, 中国初步实现了由高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转型, 市场制度的运行范围越来越广阔, 并在资源配置中日益发挥出基础性的调节作用(黄新华, 2002)。计划制度向市场制度转型的初步实现, 不仅促进了中国经济的发展, 提高了人民的物质文化生活水平, 更为重要的是, 制度转型的初步完成, 为中国经济在21世纪持续、稳定、健康增长奠定了坚实的制度基础。但是, 迄今为止, 中国经济体制改革还没有实现预期的目标, 即建立社会主义市场经济体制。这说明改革是一项复杂的系统工程, 难度很大, 预期难以把握, 与此同时也说明改革中存在不少欠缺和问题。这些问题和不足概括起来说, 就是改革未按预期设想的速度较快地实现全面转型, 存在明显的制度缺失, 即应该确立的制度安排尚未建立健全(黄新华, 2002)。导致中国经济体制改革时期出现制度缺失的原因是多方面的, 其中最主要的原因是制度供给滞后, 制度需求不足, 制度变迁的路径依赖, 制度刚性以及制度博弈的存在。

一、制度供给滞后导致制度缺失

制度供给滞后是指制度变迁中制度供给少于制度需求的现象, 这是导致中国经济体制改革时期制度缺失的首要原因。根据新制度经济学的分析, 造成制度供给滞后的

“因素包括制度设计的成本, 现有的知识积累, 实施新安排的预期成本, 宪法秩序, 现存制度安排, 规范性行为准则, 公众的一般看法, 和居于支配地位的上层强有力决策集团的预期净利益。”(奥斯特罗姆, P144)

1. 宪法秩序。宪法是一个国家的根本大法, 为一个社会提供了最基本的制度框架。宪法秩序(即政权的基本规则)对制度供给的影响主要表现在: (1) 宪法秩序规定了制度创新可以选择的范围, 并影响着制度变迁的方向和方式。(2) 宪法秩序通过确认某种价值观或意识形态为社会的主导观念而鼓励或压制社会科学的研究与进步, 进而影响知识的积累和制度创新的能力, 以至于最终扩大或削弱制度变迁的知识基础, 影响社会的制度供给能力。(3) 宪法秩序直接决定了利益主体参与政治过程的成本和难度, 如果成本太大, 难度太高, 制度变迁的供给就会受到限制。但是, 由于“宪法是基本法则, 它的制定是用于界定国家的产权和控制的基本结构。与执行法相比, 它显得难以修改。”(诺斯, P227) 所以, 当制度供给短缺需要修改宪法以增加制度供给时, 宪法秩序的改变将是缓慢的, 因此制度供给滞后不可避免, 制度缺失总是存在的。

2. 制度设计成本。每一项能预期带来收益的制度安排的设计都需要耗费成本。制度设计的成本取决于设计新制度的人力资源和其他资源的要素价格。由于人们“习惯于

[收稿日期] 2003-01-20

[作者简介] 黄新华(1968-), 男, 福建三明人, 厦门大学政治学与行政学系副教授, 经济学博士, 主要从事制度经济学、公共部门经济学研究。

把制度变化看成是一个发展过程,因此设计新制度安排的成本的作用可能常被遮掩了。”实际上“在既定的法律制度下,要作出新的制度安排,通常非有专项法规或司法制度——或者两者兼有——不可。如果说维持立法机关和司法制度是一大耗费,那么制度安排的设计,自不待言,耗费还要大。”(奥斯特罗姆, P145) 制度设计成本的存在,尤其是当这种成本高昂时,制度供给的主体政府或非政府组织将难以进行制度创新,因此制度供给滞后也就在所难免。

3. 现有知识积累和社会科学知识的进步。弗农·拉坦在《诱致性制度变迁理论》一文中认为,就象科学和技术知识进步时,技术变迁的供给曲线会右移一样,当社会科学知识和有关商业、计划、法律和社会服务专业的知识进步时,制度变迁的供给曲线也会右移。进而言之,社会科学和有关专业知识的进步降低了制度变迁的成本,正如自然科学和工程知识的进步降低了技术变迁的成本一样。根据新制度经济学的分析,现有知识和社会科学的增进对降低制度变迁的成本,增加制度供给的影响主要表现在:(1) 现有知识积累限制了制度创新可供选择的范围。当社会发生了制度不均衡,人们力图创立新制度以恢复制度均衡时,如果现有知识积累不足,那么一种新的制度安排也不可能被设计并建立起来。(2) 知识存量的增加有助于提高人们发现制度不均衡进而改变这种状况的能力。由于知识积累的不足,当面临由制度不均衡所引发的种种问题时而束手无策,这在历史上屡见不鲜。(3) 在一个社会中占统治地位的知识体系一旦产生,它就会激发和加速该社会政治经济制度的重新安排。(4) 知识的积累和教育体制的发展导致了知识和技术信息的广泛传播,以及以工商业和政府机构的发展密切相关的统计资料储备的增长,从而在很大程度上减少了与制度创新相联系的成本。因此,如果现有知识存量积累不足,制度供给能力必然欠缺。在中国由计划经济向市场经济转轨的进程中,由于社会科学尤其是经济学、政治学、法学知识存量的不足,制度供给短缺明显地体现在改革的诸多领域。

4. 实施新制度的预期成本。制度安排的供给还受到实施新制度的预期成本的影响。这种预期成本体现在“行政管理基础设施或有形基础设施、行政成本”等方面(奥斯特罗姆, P147)。制度从潜在的安排转变为现实安排的关键就是制度安排实施上的预期成本的大小,一些好的制度供给正是因为实施的预期成本太高而无法推行。例如,中国经济体制改革进程中,社会保障制度之所以出现制度缺失,很重要的原因就是实施新制度的预期成本太高。

5. 现存的制度安排。现存的制度安排在很大程度上会影响制度变化的供给能力。这是因为,现存的制度安排作为一种历史遗产与制度存量,既会在一定程度上决定未来的制度选择,也会强化现存制度的刺激和惯性。这种惯性形成的原因在于,现存制度安排中形成了一个既得利益集团或一种既得利益格局。尽管制度出现了不均衡,但既得利益集团将竭力维持现存制度安排。因此这种惯性就成为

制度供给的一个障碍或制约因素。例如,正是由于现存制度安排的影响及其所形成的既得利益集团,中国的国有企业制度改革步履维艰,现代企业制度的迄今难以建立。

6. 规范性行为准则。如果说宪法秩序和现存制度安排指的是人们有意识订立的一系列正式制度的话,那么规范性行为准则指的是根植于文化传统之上的非正式制度。“规范性行为准则可以对制度供给产生深刻的影响。”(奥斯特罗姆, P149) 道格拉斯·诺斯就反复强调,制度安排的供给应与文化准则相和谐,否则一些制度安排将难以推行或者制度供给的成本将大大提高,因此规范性行为准则是影响制度供给的一个重要因素。中国经济体制改革的演进表明,根植于文化传统之上的规范性行为准则,已经制约了形成与市场经济体制相适应的非正式制度的形成,导致了包括信用制度在内的一系列非正式制度的缺失。

7. 公众态度。公众态度是指公众对社会是如何运行的一般见识,确切地说是“有关世界如何运行的隐含的和明确的模型。”它“影响到对何谓合适的制度供给这个问题的看法。”(奥斯特罗姆, P150) 在中国经济体制改革的进程中,公众态度明显地影响了制度供给造成制度缺失。例如,正是公众态度事实上的不认可,许多制度改革至今进展缓慢,严重制约了经济绩效的增长。

8. 上层决策者的净利益。上层决策者在社会决策过程中居于支配地位。因此他们的利益和偏好将会影响到制度安排的供给。在一个高度集权、决策者所受制约很少的社会里,这种影响至关重要。但是,应该明确的是,上层决策者的净利益并不一定等于国家净利益或社会净利益,社会净利益的存在也不一定导致制度供给,因为能给社会带来净利益的制度不一定能给上层决策者带来净利益。所以,道格拉斯·诺斯指出:“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是人为经济衰退的根源。”(诺斯, P20) 正是因为受制于上层决策者的净利益,在中国经济转轨的过程中,制度供给常常滞后于制度需求,导致如粮食流通制度、国家资源的分配制度、城乡分割的户籍制度等供给不足,适应市场经济需求的新制度安排缺失。

二、制度需求不足导致制度缺失

影响制度需求的因素很多。戴维·菲尼指出:“影响对新的制度安排的需求的因素,也就是使改变制度安排所产生的预期净利益发生变化、从而改变了对制度变化的需求因素。”这些“因素有产品和要素的相对价格,宪法秩序,技术和市场规模。”(奥斯特罗姆, P139) 进一步的分析表明,这些影响制度需求的因素,也是导致制度需求不足,形成中国经济体制改革制度缺失的重要原因。

1. 产品和要素的相对价格。由于产品和要素相对价格的变化产生了新的盈利机会,从而会改变人们之间的激励结构和讨价还价的能力。进而会引发人们重新缔约、订立新制度以获取和分配新利润的努力。因此,产品和要素相对价格的变动是影响制度需求的一个重要原因。这在经济

发展的演进中表现得尤为明显。当产品和要素的相对价格变化为社会中的大部分人带来了新的盈利机会时,人们的制度需求旺盛;当产品和要素相对价格的变化所产生的盈利机会为一小部分人获取,而要由大部分的人承担变化的成本时,人们的制度需求不足。在中国经济体制改革的进程中,随着改革的逐步深入,产品和要素的相对价格时常处于变化之中,当这种变化需要社会中的大多数人承担变迁的成本,而盈利机会却相对稀缺时,人们很难有制度需求的积极性,甚至会拒绝强制性的制度供给。正是因为改革中制度需求的不足和对强制性制度供给的拒绝,导致在改革进程中诸多的制度缺失。

2. 技术。早在19世纪中期,马克思就认识到了技术变化对制度结构及其需求的决定性影响。他在《政治经济学批判》1859年版序言中指出:“社会的物质生产力发展到一定阶段,便同它们一直在其中活动的现存生产关系或财产关系发生矛盾。于是这些关系便由生产力的发展形式变成生产力的桎梏。那时社会革命的时代就到来。随着经济基础的变革,全部庞大的上层建筑也或快或慢地发生变革。”技术变化对制度需求的影响体现在两个方面:一是技术变化通过改变生产要素的相对价格促进制度变迁;二是技术变化能够产生新的利益从而推动新制度的建立。因此,与要素和产品的相对价格变化会导致制度需求的截然不同情形相似,技术变化同样可能导致制度需求不足。中国经济体制改革的实践已经证明了这一点。例如,随着技术的进步,采用新的生产制度有利于提高劳动生产率,但由于新制度的推行会使一部分人的利益受损,因此人们的制度需求不足,新制度安排迟迟无法落实,这在国有企业制度的改革中得到了最明显的表现。

3. 宪法秩序。宪法秩序的变化既能对制度供给产生影响,也能对制度需求产生影响,因为宪法秩序的变化会深刻地影响创立新制度安排的预期成本和收益。而修改宪法,对于普通的个人或团体来说是难以做到的,只有国家才能在其职权的范围内,按照一定的程序进行。因此,当宪法秩序的变化滞后时,创立新制度安排的预期成本太高,必然会影响到人们制度需求的积极性。

4. 市场规模。亚当·斯密曾分析过,分工的发展受市场规模的制约。市场规模越大,社会分工也就越细。这个道理也同样适用于制度变迁的分析。市场规模的扩大对制度需求的影响表现在:(1)市场规模一扩大,固定成本即可以通过多次交易收回,这样,固定成本就成为制度安排创新的一个较小障碍了。(2)市场规模的扩大使一些与规模经济相适应的制度安排得以创新,如股份公司制度、跨国公司制度等。(3)市场规模的扩大,会使一些制度的运行成本大为降低。但是市场规模的扩大也意味着竞争的增强,而竞争的加剧会是政府组织或市场主体采取各种措施分割或封锁市场,缩小市场规模,从而降低人们制度需求的积极性。在这种情况下,即便有强制性的制度供给,新制度安排也得不到及时确立。

三、路径依赖导致制度缺失

作为重大的制度变迁过程,中国经济体制改革具有路径依赖的特征是不言而喻的,因为沿着既有的制度变迁路径前进,总比另辟蹊径要方便些。新制度经济学的分析表明,制度变迁的路径依赖一旦形成,制度变迁将会呈现出两条完全相反的轨迹,即路径依赖Ⅰ和路径依赖Ⅱ。

1. 路径依赖Ⅰ(也称合辙轨迹)。一旦一种独特的发展轨迹建立以后,报酬不断增加,制度变迁不仅得到了支持与巩固,而且在此基础上,各种因素如外在性、组织学习过程、主观模仿等相互依存,相互促进,将允许组织在环境的不确定性条件下选择最大化的目标,允许组织进行各种实验,允许组织建立有效的反馈机制,去识别和消除相对无效的选择,保护组织的产权,从而形成长期经济增长。这条轨迹的主要特点是:(1)增加了资本的流动性;(2)减少了信息成本;(3)分散了风险;(4)有一个稳定的政府致力于规范的市场秩序和法律制度建设。

2. 路径依赖Ⅱ(也称锁定轨迹)。一旦在起始阶段带来报酬递增的制度在市场不完全、组织无效的情况下,阻碍了生产活动的发展,并产生了一些与现有制度共存共荣的组织和利益集团,那么这些组织和利益集团就不会进一步进行投资,而只会加强现有制度,由此产生维持现有制度的政治组织,从而使这种无效的制度变迁轨迹持续下去。这种制度只能鼓励进行简单的财富再分配,却给生产活动带来较少的报酬,也不鼓励增加和扩散有关生产活动的特殊知识。这条轨迹的主要特点是:(1)市场交换依赖于社会关系,是人治而不是法治。(2)有大量的小型企业,存在大量的小额交易,没有用来收集和分配市场信息的制度,存在以人情为纽带的贸易关系,缺乏有效的竞争和法律准则。(3)产权没有正式的法律制度的保护,产权的界定和保护带有个人偏好的性质。(4)政府财力不足,政府官员出于私利,在复杂的社会关系网络中,追求权力和金钱,任意侵犯产权,使规模经济得不到发展。(5)市场交换个别化,商业欺诈,机会主义盛行,偷税漏税,国家税收流失,市场发育不规范,政府和经济组织、社会成员处于报酬递减的恶性循环之中。

中国经济体制改革时期制度变迁的路径依赖既有合辙轨迹的特点,也有锁定轨迹的痕迹。当制度变迁处于合辙轨迹时,制度变迁过程一般不会出现制度短缺情况;当制度变迁处于锁定轨迹时,制度变迁就可能成为“修修补补”的游戏,利益集团将力求巩固现有制度,阻碍新制度安排的创立,进而导致应该确立的制度无法确立,从而为各种权钱交易、腐败等寻租活动留下了制度性空间。

四、制度刚性导致制度缺失

制度刚性是指当外部环境变化需要变革制度时,制度难以按照需要及时相应地变化。当制度刚性的存在时,“在外部挑战不能激发制度发生必要变革的共同体内,物质生

活会下降,冲突会随之而来。”(柯武刚,史漫飞,P481)解决冲突的途径是确立新制度安排,但是制度刚性会导致新制度安排难以及时建立,在制度缺失的情况下,“即使变化了的环境在呼唤有利于整个共同体的调整,既得利益集团仍会维护既有规则,反对调整。”(柯武刚,史漫飞,P481)在中国经济体制改革中,制度刚性不论是在正式制度安排上,还是在非正式制度安排上都得到明显的反映,因此改革进程中,既存在正式制度安排缺失,也存在非正式制度安排缺失。

1. 正式制度安排的刚性。正式制度安排是人们有意识创造的一系列政策法规。正式制度安排包括政治规则、经济规则和契约,以及由这一系列的规则构成的等级结构。从宪法到成文法,到特殊的细则,最后到个别契约,它们共同约束着人们的行为。在新制度经济学看来,正式制度安排也称正式规则,这些规则可作如下分类:(1)界定人们在分工中的责任的规则;(2)界定人们可以干什么、不可以干什么的规则;(3)界定惩罚的规则;(4)界定度量衡的规则。由于正式规则的制定和实施都是需要成本和费用的,而且任何正式规则制定和实施后都会形成既定的利益格局和权力分配,因此,正式规则一旦确立,即便有外在力量的强制,正式规则的变革也有相当的阻力。换句话说,正式制度安排刚性形成的原因就在于制度的制定和实施成本,以及既定的利益格局和权力分配,“当制度的变革影响到收入和经济机会的分布时”,制度刚性就形成了。

2. 非正式制度安排的刚性。非正式制度安排是人们在长期交往中无意识形成的,它具有持久的生命力,并构成代代相传的文化的一部分。非正式制度安排主要包括价值信念、伦理规则、风俗习惯、意识形态等因素,其中意识形态处于核心地位。由于非正式制度安排作为构成世代相传的文化的一部分,内在于传统根性和历史积淀,因此非正式制度安排的变迁较之正式制度安排更为困难。换言之,非正式制度安排的刚性更为严重,因为思想、习惯、心理和行为方式的改变不可能一夜之间完成,在新与旧之间总是存在着千丝万缕的内在联系。尤其是作为非正式制度安排核心的意识形态。“在必要的情况下,当变迁过程中的制度供给不均衡、现实生活与意识形态之间的裂缝增长并损及统治权威的合法性时,还有可能发生为维系旧的无效率的制度安排而抑制新的制度安排、甚至强化乃至纯化意识形态的情形。”(孔泾源,1992)

五、制度博弈导致制度缺失

“在体制变迁的过程中,每个利益主体都会根据利益最

大化的原则来选择对自己有利的制度,但是,社会是由许多人组成的,而许多单个人的利益又可能是相互冲突的,这样,不同的利益主体之间为了实现利益最大化必然要进行各方面的合作或竞争,从而形成了无数互相交错的力量,无数个力的平行四边形,由此产生出了一个总的结果,即制度变迁,它不取决于单个人或单个利益主体的选择,而是不同利益集团间相互作用或博弈的产物。”(张宇,P115)中国经济体制改革时期的制度变迁无疑也是制度博弈的产物,而制度博弈导致必然制度缺失。因为,在制度博弈的过程中,不同利益集团的地位和作用是不一样的,制度选择取决于各利益集团的力量对比,而力量大小并不简单取决于人数的多少,而是取决于利益集团所控制的资源(包括经济资源、政治资源、文化资源、组织资源等)。而且,不同利益集团在制度选择中所进行的博弈不仅是一种经济行为,还是一种政治行为,具有多方面的内容:从个人的牢骚、意见、极端的越轨行为,到集体的示威、游行、联合抵制或支持,以及政治和理论上的较量等,都可以成为制度选择的工具。因此,不同的社会集团从自身利益出发在既定的社会结构下进行的制度博弈,致使整体制度的演进只能由局部制度的变迁以及它们之间的相互作用结合而成,是一个所谓从局部均衡到一般均衡的转变过程。在这一过程中,制度缺失不可避免。

【参考文献】

- [1] 黄新华. 中国经济体制改革实现制度转型的原因探析[J]. 西南师范大学学报(人文社会科学版), 2002, (3).
- [2] 黄新华. 试析中国经济体制改革时期制度缺失的表现[J]. 财贸研究, 2002. (3).
- [3] V·奥斯特罗姆. 制度分析与发展的反思[M]. 北京: 商务印书馆, 1996.
- [4] 道格拉斯·C·诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994.
- [5] 柯武刚, 史漫飞. 制度经济学[M]. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [6] 孔泾源. 中国经济生活中的非正式制度安排[J]. 经济研究, 1992. (7).
- [7] 张宇. 过渡政治经济学导论[M]. 北京: 经济科学出版社, 2001.

(责任编辑: 董建军)